

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



המשרד להגנת הסביבה

תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל



תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל

רקע

ענף התיירות הוא אחד מהענפים הגדולים והצומחים בכלכלה העולמית, והוא מתפתח בהתאמה לתהליכי הגלובליזציה ולגידול האוכלוסייה. לאורך ההיסטוריה שימשה ארץ ישראל מקום מפגש רב-לאומי ורב-תרבותי, ולפיכך מדינת ישראל היא צומת של תיירות מורשת עולמית ולאומית. משאב התיירות משמש מנוע לצמיחה כלכלית. על כן נחוצה מדיניות השואפת למקסם את היתרונות הכלכליים, הסביבתיים והחברתיים הטמונים במשאב זה באמצעות תכנון וניהול של שירותי התיירות ושל אתרי התיירות וכן באמצעות פיתוח גישות צופות פני עתיד לעיצוב מדיניות תיירותית.

בבסיס מיצוי הפוטנציאל של ענף התיירות עומדת שביעות רצונם של התיירים, אשר משפיעה על בחירת היעד התיירותי, מהווה יתרון תחרותי וקובעת את הפוטנציאל העסקי שלו. קיימים כמה גורמים מרכזיים שמשפיעים על שביעות רצונו של התייר מביקורו באתר תיירות, ובהם חזות אתר התיירות המושפעת מהתחזוקה, הניקיון, הבטיחות והנראות שלו. לתחזוקה ולשימור של אתרי תיירות, נוסף על תרומתם לערכי התרבות והמורשת, יש חשיבות כלכלית בשמירה על ההשקעה הכספית הציבורית שבוצעה בפיתוח האתר. תחזוקה ושימור מסייעים לשמור על נכסי המורשת עבור הדורות הבאים באמצעות הבטחת המצב הפיזי שלהם. כמו כן רמת התחזוקה משפיעה על בטיחות אתרי התיירות. בניהול התחזוקה, הנראות והניקיון של אתרי התיירות בישראל מעורבים גורמי אסדרה, מימון, ניהול ופיקוח בשלטון המרכזי, בשלטון המקומי, בחברות ממשלתיות ובמגזר הפרטי. משרד התיירות הוא הגורם המוביל את תחום התיירות ברמה הלאומית, והוא מסתייע בחברות הממשלתיות שבאחריותו כרוע לביצוע פרויקטים של תשתיות תיירותיות ציבוריות. במסמך עיקרי מדיניות הממשלה מיוני 2021 צוין בין היתר כי שיפור חוויית התייר באמצעות השבחת איכות השירות בדגש על נושאי נראות, תחזוקה וניקיון "היא קריטית להשגת השפעה מכסימלית ויתרון תחרותי" בתחום התיירות לאורך זמן. עוד נכתב כי "עיקר המאמץ בתחום זה יושקע בשיפור השירות הניתן לתייר, תוך קביעת סטנדרטים לניקיון ולתחזוקה של אתרים ציבוריים ועמידה בהם".

נתוני מפתח

ציון 33
מתוך 100

הציון שנתנו מורי הדרך בסקר של משרד מבקר המדינה למצב תחזוקתם של תאי השירותים באתרי התיירות בישראל

כ-10 שנים

מצב מתמשך של תחזוקה וניקיון לא נאותים באתרי תיירות בישראל כפי שמשתקף מעבודות ומבדיקות שעשו משרד התיירות וחמ"ת

כ-1.2 מיליארד ש"ח

סך השקעות משרד התיירות בפיתוח אתרי תיירות בישראל בשנים 2011 - 2020

ציון 48
מתוך 100

ציון שביעות הרצון של מורי הדרך ממצב הנראות והניקיון של אתרי תיירות בישראל

רק ב-18%

מאתרי התיירות שבפיתוחם השקיע משרד התיירות בשנים 2011 - 2020 נעשית ביקורת תחזוקה על ידי יחידת הביקורת במינהל חוויית התייר של משרד התיירות

75% עד 87%

שיעור השפעת מצב רכיבי התחזוקה באתרי התיירות (ניקיון, בטיחות, שילוט, סימון) שבילים ועוד) על ההחלטה של המטיילים לחזור ולבקר בהם

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות בישראל. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות, בחברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת), בחברה הממשלתית להגנות ים המלח (חל"י), ברשות העתיקות, ברשות הטבע והגנים (רט"ג) ובקרן קיימת לישראל (קק"ל). בדיקות השלמה ובירורים נעשו במשרד ירושלים ומורשת ובמשרד האוצר; במשרד להגנת הסביבה; ובמועצה לשימור אתרי מורשת בישראל. הביקורת כללה היבטים שונים, ובהם מיפוי מצב התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות בישראל (המצב הפיזי או מצב התחזוקה והניקיון); אחריות משרד התיירות בתחום תחזוקת אתרי התיירות בישראל; ניהול התחזוקה בגופים המבצעים את פיתוח אתרי התיירות; הבקרה על התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות והאכיפה של תחומים אלה; וההשקעה בפרויקטים תיירותיים ואובדן הערך התיירותי שלהם.

לצורך בחינה עדכנית של מצב התחזוקה והניקיון באתרי תיירות בישראל קיים משרד מבקר המדינה בשנת 2022 הליך שיתוף ציבור באמצעות שני סקרים שביצע בנושא: האחד בקרב יותר מ-1,600 מורי דרך פעילים, וסקר נוסף של דעת קהל שהופץ בקרב 600 מטיילים



ישראלים פעילים מאוכלוסייה הטרוגנית כמדגם מייצג. שביעות הרצון של הנסקרים מהמצב הפיזי של אתרי התיירות תורגמה לסולם ציונים שבין 0 ל-100 (הציון 0 הוא הנמוך ביותר ו-100 הוא הגבוה ביותר).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תחזוקה לא נאותה באתרי תיירות כחסם תיירותי - עלה כי שורה של סקרים וביקורות תחזוקה שעשו משרד התיירות וחמ"ת בעשר השנים האחרונות משקפים תמונת מצב מתמשכת של תחזוקה וניקיון לא נאותים בחלק מאתרי התיירות. כך למשל ברוב האתרים (68%) שנבדקו בסקר אגודת מורי הדרך משנת 2017 היה מחסור בתאי שירותים ציבוריים; ב-50% מהאתרים שנבדקו השילוט היה חסר או לא תקין; 38% מהאתרים שנבדקו לוקים בבעיות בטיחות; ב-26% מהאתרים התשתיות אינן תקינות; בכ-20% מהאתרים שנבדקו יש בעיות נגישות, חניה והצללה; וב-10% עד 15% קיימת בעיית ניקיון. ההשלכות של מצב זה הוגדרו בעבודות אלו, בין היתר, כחסם למימוש הפוטנציאל התיירותי בישראל; כסיכון קריטי לפעולות המשרד; כפגיעה בתשתיות התיירות; כפגיעה בחוויית התייר; כאובדן ערך ההשקעה בפיתוח תשתיות תיירות; וכפגיעה בתדמיתה של מדינת ישראל.

מצב מתמשך של תחזוקה וניקיון לא נאותים - הסקרים שעשה משרד מבקר המדינה בקרב כ-1,600 מורי דרך וכ-600 מטיילים פעילים העלו כי מצבם הפיזי של חלקים מאתרי התיירות בישראל איננו מיטבי, וכי הם מתוחזקים ברמה בינונית עד נמוכה (טווח ציונים ממוצע של 53 עד 75). עוד עלו הממצאים האלה:

- **שביעות רצון בפילוח לפי סוגי אתרי תיירות** - ניכר כי שביעות הרצון הנמוכה ביותר של המטיילים ומורי הדרך היא ממצב התחזוקה והניקיון באתרי התיירות העירוניים: בסקר המטיילים הציון הממוצע שהתקבל בגין שביעות הרצון ממצב התחזוקה והניקיון באתרי תיירות עירוניים היה נמוך (66), ובסקר מורי הדרך התקבל ציון ממוצע נמוך אף יותר (53). אשר לאתרי ארכיאולוגיה והיסטוריה, צלינות ודת, שמורות טבע וגנים לאומיים עלה כי בסקר המטיילים שביעות הרצון הממוצעת מהמצב הפיזי באתרים אלה היא בינונית (73 - 76), ובסקר מורי הדרך שביעות הרצון הממוצעת היא נמוכה (56 - 58).

- **שביעות הרצון מהבטיחות והשלמות של תשתיות באתרי תיירות** - מורי הדרך הביעו שביעות רצון נמוכה מכל רכיבי התחזוקה באתרי התיירות: רכיב הבטיחות והשלמות של תשתיות האתרים והתחזוקה הכללית בהם קיבל ציון ממוצע 52; רכיב הנראות והניקיון של האתרים קיבל ציון ממוצע 48; רכיב שילוט הכוונה ותאורה באתרים קיבל ציון ממוצע 48 ורכיב מצב תאי השירותים באתרי התיירות קיבל ציון ממוצע 33.

פעולות משרד התיירות - הביקורת העלתה כי קיים פער בין ההבנה האסטרטגית שמציג משרד התיירות במסמכיו לגבי המצב הבעייתי של תחזוקת אתרי התיירות, שאותו העריך בסקר הסיכונים שביצע כ"קריטי", וכן בהכרה של המשרד בעובדה כי רמת תחזוקה ירודה



זו גורמת לפגיעה בתיירות, בחוויית התייר ובתדמיתה של ישראל בעולם - לבין פעולותיו בעניין זה הלכה למעשה, בהיותו אחראי להתוויית מדיניות בתחום התיירות:

- **הגדרת "אתר תיירות"** - משרד התיירות לא הגדיר בין בחזר מנכ"ל, בין בנוהלי המשרד ובין במסמך אחר, מהו אתר תיירות, ולא קבע אמות מידה להכרה באתר מסוים כאתר תיירות. היעדרן של אמות מידה משרדיות ברורות להגדרת המונח "אתרי תיירות" עלול לגרום ממשרד התיירות כלי בסיסי לניהול פעולות והשקעת תשומות בתחום עיסוקו המרכזי, ולהקשות עליו להחיל מדיניות אפקטיבית בעניין זה.
- **מעקב ופיקוח** - עלה כי מתוך 77 תשתיות ואתרי תיירות שבהם השקיע משרד התיירות כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 עד 2020 מתקציבי פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות (אתרי צת"פ) - רק 14 אתרים (18%) נכללים ברשימת האתרים לביקורת של יחידת הביקורת במינהל חוויית התייר במשרד התיירות, ורק חמישה אתרים (6%) נמצאים ברשימת ההיצע התיירותי לצורך איסוף נתונים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- **הגדרת המונח "תחזוקה"** - משרד התיירות לא הגדיר מהי תחזוקה במסמכים השונים המשמשים אותו בהתנהלותו מול מבקשי התמיכות וחברות הביצוע הממשלתיות. כמו כן המשרד לא הגדיר מהי אחזקת שבר ומה בינה ובין תחזוקה. כתוצאה מכך חסרה הגדרה עקרונית למהות התחזוקה באתרי תיירות הנדרשת מהגורמים הנוגעים בדבר ולחובותיהם בהקשר זה, לרבות הרשויות המקומיות, חברות הביצוע הממשלתיות והקבלנים שעימם הן מתקשרות.
- **קביעת מדיניות** - אף שמשרד התיירות זיהה במהלך השנים את נושא התחזוקה כסיכון קריטי לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל, הוא לא ביצע מיפוי סדור ומעמיק של הנושא ולא פעל לגיבוש תמונה של מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל. המשרד לא הציב נושא זה כיעד מרכזי ולא נקט את הפעולות הדרושות מצידו בעניין, למשל אימוץ גישות תחזוקה קיימות, קידום הצעות שהובאו לפניו לטיפול מערכתי בקושי זה וגיבוש תוכנית פעולה משל עצמו.
- **מיפוי מצב אתרי תיירות** - משרד התיירות לא מיפה ולא ניתח לעומק את מצב אתרי התיירות. כמו כן, על אף הנתונים השליליים שהועלו בסקרי משרד התיירות (בשנים 2009 עד 2017 מסתמנת מגמת ירידה רציפה ושביעות רצון נמוכה מציון 78 לציון 62). מאמצע 2017 ואילך צמצם משרד התיירות את הנושאים שלגביהם הוא בוחן את שביעות רצון התיירים ולכן אין ברשותו מידע מעודכן על מידת שביעות הרצון של התיירים בהיבטי הניקיון זה חמש שנים. היעדר תשתית נתונים מבוססת לקבלת החלטות וליצירת סדרי עדיפויות אינו מאפשר למשרד התיירות לאתר חסמים ולנהל מדיניות אפקטיבית לתחזוקתם, ניקיונם ובטיחותם של האתרים. נוסף על כך, נתוני התיירות שמעביר משרד התיירות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנוגע לביקורי תיירים באתרי תיירות הם נתונים חלקיים בלבד.
- **ניהול סיכונים** - משרד התיירות זיהה במסגרת הליך ניהול סיכונים שביצע את הסיכון הנובע מהיעדר תחזוקה כקריטי, ואולם הוא לא ביצע פעולות להפחתת הסיכונים שזיהה, כנדרש בהליך של ניהול סיכונים. כמו כן הוא לא פעל לקביעת מדיניות ולא ימוץ מודל תחזוקה אפקטיבי עם בעלי העניין כדי לנהל את הטיפול בסיכון ובכך לצמצם את ליקויי התחזוקה הכרוניים.



הבטחת המענה לתחזוקה באמצעות המנגנון החוזי של משרד התיירות עם חברות הביצוע הממשלתיות - המנגנון הנוכחי הכולל נוהל לתמיכה בתשתיות תיירות (נוהל צת"פ), הסכמי מסגרת של משרד התיירות עם חל"י וחמ"ת והסכמים עם מקבלי התמיכות המחזיקים באתרי התיירות, ובו מעוגנת האחריות לביצוע התחזוקה, נותר כמעריך פורמלי ולא אפקטיבי במקרה של הפרות. להלן עיקרי הממצאים בעניין זה:

- **היעדר התייחסות לכל היבטי התחזוקה בנוהל צת"פ** - נוהל צת"פ כולל הנחיה כי הרשות מקבלת התמיכה אחראית לתחזוקת הפרויקט השוטפת והרציפה. עם זאת, הנוהל אינו מפרט מהי תכולת הדרישה של המשרד בנוהל זה מהרשויות "לבצע את כל הנדרש לשם אחזקתו השוטפת והרציפה של הפרויקט". בנוהל אין התייחסות מפורשת להיבטים מסוימים של תחזוקה, כגון שמירה על הבטיחות, הטיפול, הניקיון, הגינון והשילוט; בנוהל גם אין גם התייחסות לתחזוקה מונעת. הדבר פותח פתח לאי-הסכמות עתידיות בדבר החובות המוטלות בעניין זה על מי שקיבלו תמיכות מהמשרד.

- **מענה לתחזוקה בעת תיעודף השקעות** - עלה כי לפי נוהל צת"פ ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות שהכניסה אליו חופשית הוא 65, ואילו ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות שהכניסה אליו בתשלום הוא 70. מכאן עולה כי פרויקט יכול לקבל ציון אפס בעניין יכולת התחזוקה ועדיין לזכות בתמיכה כספית, ומכאן שגם התנהלות בעייתית בעבר של הרשות בתחזוקת חסר של פרויקטים שמומנו מכספי תצ"פ אינה פוסלת, לבדה, מתן תמיכה חדשה. כמו כן, למעט שני מקרים חריגים, המשרד לא עצר מימון מרשויות מקומיות אף שהיה מודע לכך שבעבר הן לא תחזקו כראוי אתרי תיירות שבתחומן.

- **התייחסות חלקית לנושא התחזוקה בהסכמי המסגרת** - הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת, המבצעת חלק ניכר מפרויקטי התיירות בישראל (בשנים 2015 - 2021 הועברו על ידי המשרד לביצוע חמ"ת 126 פרויקטים בסך כולל של כ-591.1 מיליון ש"ח), לא כלל התייחסות לנושא התחזוקה ולא כלל הוראות שלפיהן חמ"ת מתחייבת להעביר את האחריות לתחזוקה למקבל הפרויקט באמצעות כתב התחייבות. עוד עלה שהסכמי המסגרת של המשרד עם חמ"ת וחל"י אינם מטילים עליהן את החובה לפקח על מקבל הפרויקט ולוודא שהוא קיים את התחייבויותיו בעניין ביצוע התחזוקה.

- **היעדר סנקציות בהסכמים עם מקבלי התמיכות** - ההסכמים של חמ"ת וחל"י עם מבקשי התמיכות אינם כוללים סנקציות או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט במקרה של הפרה. כמו כן חמ"ת ומשרד התיירות אינם מקיימים פיקוח ובקרה בנוגע לביצוע התחזוקה בפרויקטים אלה מול מבקשי התמיכות שהפרו את התחייבויותיהם בנושא התחזוקה.

- **היעדר אפקטיביות של יחידת הביקורת** - רשימת הפרמטרים המופיעים בטופס לביקורת אתרים תיירותיים כוללת רק היבטים של נראות וניקיון. כמו כן עלה כי 82% מהאתרים אשר פותחו בשנים 2013 עד 2020 בסיוע משרד התיירות, לאחר שאושרו בצת"פ, אינם נכללים במאגר האתרים של יחידת הביקורת. כן נמצא כי מתוך 1,545 ביקורות שביצעה יחידת הביקורת באתרי תיירות החל בנובמבר 2020 עד תחילת אפריל 2022 בנוגע



ל"התרשמות הכללית" ממצב האתרים, ב-75% מהביקורות נתנו המבקרים של יחידת הביקורת ציון טוב מאוד בפרמטר ההתרשמות הכללית מהאתר; ב-19% מהביקורות הם נתנו ציון טוב; ורק בכ-1% מהן ניתן ציון גרוע. לנוכח הממצאים שעלו בדוח ביקורת זה בנוגע למצב התחזוקה של אתרי התיירות ולנוכח העמדות שהציגו משרד התיירות וחמ"ת לגבי מצבם המדורדר של אתרים רבים, הניקוד האמור מעלה שאלות בנוגע לאפקטיביות של הביקורות שמבצעת יחידת הביקורת.

היעדר סמכויות אכיפה - בהיעדר סמכויות אכיפה, המשרד מנסה להסדיר ליקויים שעלו בביקורות תחזוקה באמצעות הפניית בקשות בכתב לתיקון ליקויי תחזוקה לרשות המקומית שבתחומה נמצא האתר שבו נמצאו הליקויים.

ונדלים באתרי קק"ל - בשנים 2020 עד 2021 התגלו 578 מקרי ונדלים באתרי קק"ל. יצוין כי נכון למאי 2022 התגלו בשנה זו עוד 151 אירועים כאלה. בעקבות תופעה רחבה זו יש צורך בהחלפת אלפי פריטים שהושחתו; למשל באזורים מנשה והשרון לבדם הוחלפו בשנים 2016 עד 2021 1,200 שולחנות, 900 יחידות מנגל, 900 שלטים ו-360 מתקני משחקים כתוצאה מוונדליזם. פגיעה חמורה נוספת נגרמת ליערות כתוצאה מכלים ממונעים, כגון טרקטורונים הנעים בשטחי היערות ומביאים למפגעים רבים כמו פריצת שבילים חדשים שגורמים למפגעי סחף, פגיעה בעצים ובצמחייה ופגיעה נופית. עלה כי ביחידת הפיקוח של קק"ל פועלים תשעה פקחים, ואולם לנוכח היקפי השטחים הגדולים והפתוחים שלהם אחראית קק"ל, היא מתקשה באכיפה בתחום הוונדליזם בכלים המוגבלים הנתונים בידיה.

תחזוקת אתרי עתיקות - הועלה כי עד אוגוסט 2022, בחלוף 13 שנים מאז פרסמה רשות העתיקות את מסמך המדיניות לתחזוקת אתרי עתיקות, מינהל השימור ברשות לא גיבש ולא תיקף הנחיות בנושא, לא העביר הנחיות שנדרשו בעניין לכל הגורמים המעורבים בשימור המורשת בישראל ולא דרש תוכניות תחזוקה שוטפת מכל מי שמחזיק או מפעיל אתרי עתיקות. בפועל, רשות העתיקות לא השלימה גיבוש מדיניות מקצועית בתחום תחזוקת העתיקות לאחר שלב השימור, לא פיקחה על תחזוקה נאותה ולא ביצעה אותה בעצמה. לפיכך, היא אינה פועלת באופן מלא בהתאם לנדרש בחוק רשות העתיקות.

הקרון לשמירת הניקיון¹ - הפעולות שמקדם המשרד להגנת הסביבה להתמודדות עם מצב הניקיון ולשמירה על ניקיון שוטף הנדרש באזורי תיירות מצומצמות; והקולות הקוראים שפרסם המשרד לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי 1 עד 5 בנושא קידום הניקיון במרחב הציבורי ובהיקף כולל של 50 מיליון ש"ח בשנים 2022 עד 2021, לא כללו במישרין התייחסות להיבטי ניקיון הסביבה באתרי תיירות בתחומי רשויות אלו.

בחינת השפעות כלכליות על היעדר תחזוקה - עלה כי משרד התיירות לא בחן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מלכלוך המצטבר באתרי תיירות וכן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מתחזוקה לקויה או מהיעדר תחזוקה.

1 הקרון לשמירת הניקיון הוקמה בשנת 1986 מתוקף חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. הקרון מנוהלת במשרד להג"ס ומטרתה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה, ובכלל זה לשם קידום שמירה על הניקיון, טיפול בפסולת ומניעת השלכתה ומיחזור.



השקעה ברשויות מרקע כלכלי חברתי נמוך - עולה כי בפרויקטי תיירות המצויים ברשויות פריפריאליות משקיע משרד התיירות שיעור גדול יותר של תשומות בהשוואה לשיעור המימון הנדרש מהרשות עצמה.

תכנון מודל לאיסוף נתונים - משרד מבקר המדינה מצוין בחיוב כי משרד התיירות מקדם ניטור נפח מבקרים ב-20 מרחבי תיירות מרכזיים בישראל כדי לאפיין מרחבי תיירות באופן דינמי (על פי תנועת ביקור) ועבור קבלת החלטות בתחום הפיתוח והשיוק.

עיקרי המלצות הביקורת

בלי להמעיט באחריות הרשויות המקומיות לתחזוקת אתרי התיירות שבשטחן, מוצע כי משרד התיירות, שמתקציבו ניתן סיוע לפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות, ישפר וישכלל את חובת התחזוקה המעוגנת במנגנון החוזי שלו עם חברות הביצוע הממשלתיות ומקבלי התמיכות, את משך התחזוקה ואת הסנקציות שיינקטו במקרים של הפרות באופן שיפרט את רכיבי התחזוקה המצופים לביצוע באמצעות הגדרת מונח זה. עוד מוצע כי המשרד יעגן במנגנון חוזי זה את חובתן של חברות הביצוע הממשלתיות לפקח על יישום התחייבויות הרשויות המקומיות לביצוע תחזוקה באתרי התיירות ואת חובתן לנקוט את האמצעים העומדים לרשותן במקרה של הפרה ויפקח בעצמו על כך שחברות הביצוע הממשלתיות יבצעו זאת.

לאור השקעות משרד התיירות בפיתוח תשתיות תיירות בישראל בהיקף של 1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 עד 2020, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד התיירות ישלים את הליכי ניהול הסיכונים לתחזוקה נאותה באתרי תיירות שפותחו ויפעל באמצעים העומדים לרשותו כדי להבטיח שמקבלי התמיכות אכן יעמדו בדרישה ויתחזקו כראוי את אתרי התיירות.

מוצע כי משרד התיירות עם המשרד להגנת הסביבה, ובסיוע הקרן לשמירת הניקיון, ימשיכו ויהדקו את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לקדם תוכניות להפחתת לכלוך ולשיפור הניקיון באתרי התיירות בישראל שבתחומן של רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. זאת כדי להגביר את המודעות בקרב הציבור באמצעות חינוך והסברה לחשיבות שמירת הניקיון באתרי תיירות, בשים לב להוראות חוק שמירת הניקיון בדבר שימוש ב"יתרה מכספי היטל ההטמנה" ל"מטרות נוספות", המוגדרות בחוק ובתנאים המנויים בו. עוד מומלץ לשלב את ניקיון אתרי התיירות במסגרת פעילות המינהלה הארצית לניקיון המוקמת על ידי המשרד להגנת הסביבה.

מומלץ כי משרד התיירות ישקוד על גיבוש הגדרה ברורה למונח "אתר תיירות" בשיתוף גופי תיירות נוספים כמו משרד ירושלים ומורשת, רט"ג, רשות העתיקות, קק"ל והמועצה לשימור אתרי מורשת בישראל. לאחר שתסוכם הגדרה מומלץ לפנות לקיום הליך סדור בשיתוף הגופים האמורים לעיל לצורך איגום המידע הקיים בנוגע לאתרי התיירות בישראל העונים להגדרה שגובשה.



מוצע כי משרד התיירות יבחן את הפערים המופיעים בנהליו ובמסמכיו האסטרטגיים ואת ההצעות שהובאו לפניו במהלך השנים לטיפול מערכתי בנושא התחזוקה של אתרי תיירות וכן גישות תחזוקה קיימות בגופי תיירות אחרים בארץ ובעולם. כמו כן מומלץ כי המשרד ירתום גורמים שותפים שנסקרו בדוח ואשר מחזיקים או משקיעים באתרי תיירות כמו רט"ג, קק"ל, משרד ירושלים ומורשת, רשויות מקומיות וכן משרד האוצר, וישתף אותם בגיבוש מודל תחזוקה ובגיבוש דרכים לשיפור הבקרה על תחזוקת האתרים שבאחריותם, ובכלל זה הקמת פורום משותף להיוועצות לצורך תיאום קביעת סדרי העדיפויות ולקבלת החלטות על פעילות משותפת, לצורך שיפור התחזוקה השוטפת של אתרי התיירות ולמניעת ליקויים הנוגעים לבטיחות, לנראות, לתחזוקה ולניקיון ולצורך שימור ההשקעות הציבוריות בראייה ארוכת טווח. עוד מומלץ כי משרד התיירות יבחן להחיל מודל אשר יכלול דרישה להכנת תקציב להקמה ולתפעול של האתר מראש.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות למפות את המצב הפיזי העדכני של אתרי התיירות בישראל, לרבות בהיבטי תחזוקה, ניקיון, בטיחות ונראות; ולאגם במסד נתונים מפורט שאף יפורסם לציבור את הנתונים והמגמות בעניין. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ לנתח את הנתונים שיעלו בתהליך המיפוי כדי לזהות את הגורמים שמקשים על שמירת מצב תחזוקה נאות בכל האתרים ולבחון את הקשר בין המצב הפיננסי והפריפריאלי של הרשויות למצב התחזוקה של אתרי התיירות שבשטחן. עוד מומלץ כי משרד התיירות וחברות הביצוע הממשלתיות שלו יעבירו זה לזה מידע על המצב הפיזי של האתרים, כך שלכל אחד מהם תהיה תמונה עדכנית ומלאה ככל שניתן על תחזוקת האתרים התיירותיים בישראל.

על משרד התיירות לפעול לכך שחברות הביצוע הממשלתיות אכן יבצעו בקרות בתחום התחזוקה, ויוודאו כי הרשויות המקומיות אכן עומדות בהסכמי התחזוקה שנחתמו מולן. עוד מומלץ כי משרד התיירות יקבע כללים בעניין המקרים המתאימים לשימוש בסנקציה של אי-אישור בקשות חדשות לפיתוח אתרים בנוגע לרשויות שנמצא כי לא תחזקו כראוי פרויקטים תיירותיים שבתחומן, ויגבש כלי אכיפה חלופיים כדי להבטיח תחזוקה נאותה של אתרי תיירות ולתמרץ את הרשויות לתחזק אותם. עוד מומלץ כי משרד התיירות יבחן חלופות שונות כמו: העלאת ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות או קביעת ציון סף מינימלי נדרש ליכולת תחזוקה - כך שציון אפסי או מינימלי לאמת המידה הנוגעת ליכולת של מבקשת התמיכה לתחזק את הפרויקט לא תאפשר את תקצובו.



ההערות המילוליות העיקריות שעלו מסקרי מורי הדרך והמטיילים*

תחזוקה אין

פיקוח הסברה ביזיון
מזוהם

מחסור מסוכן הזנחה שילוט
נגישות בלגאן

חרפה נראות בינוני
בעייתי בטיחותי ברדיות
בושה קנסות
להשפיע שיפור מטונף לאסור דהוי

ירוד ביוב רע
מגעיל זוועה
ריחות מביך

שירותים

גרוע לטפל וונדליזם הרתעה זבל

זוהמה אשפה גרפיטי
פחים חבל אפשר לא

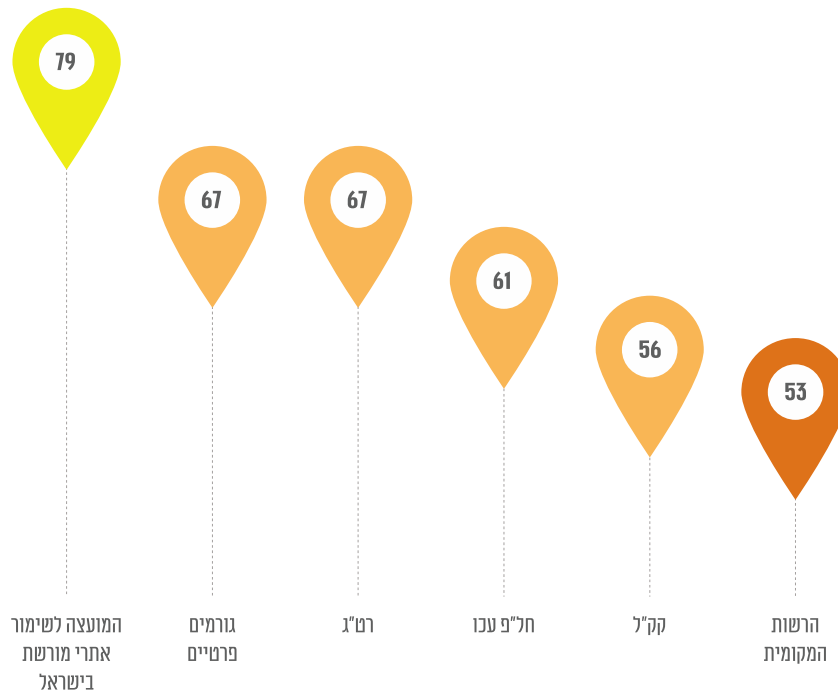
התלוננתי ניקיון מסריח אסון
הנגשה

הצללה מלוכלך
אכיפה

* גודל הטקסט בתרשים הוא בהתאם למספר הפעמים שהוזכר היגד זה בסקרים.

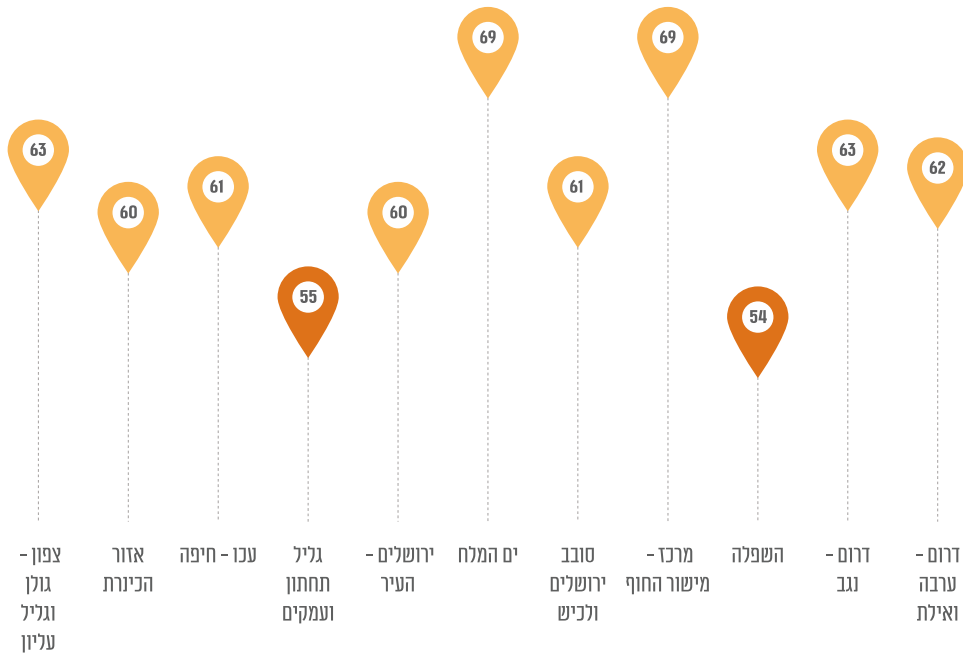


הציון הממוצע של אתרי התיירות שנבדקו, לפי הגוף המתחזק





הציון הממוצע של שביעות רצון מורי הדרך ממצב התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות באזורים גיאוגרפיים שונים





סיכום

בבסיס מיצוי הפוטנציאל של ענף התיירות עומדת שביעות רצונם של התיירים, אשר משפיעה על בחירת היעד התיירותי, מהווה יתרון תחרותי וקובעת את הפוטנציאל העסקי שלו. במהלך השנים זיהה משרד התיירות את נושא התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות כ"סיכון קריטי" לפעילות המשרד, לפיתוח ושימור התיירות ולתדמיתה של התיירות בישראל. רכיבי התחזוקה והניקיון הכרחיים לשימורם של אתרי התיירות; הם משפיעים במידה רבה על נראות האתרים ועל חוויית התייר בהם; והם מרכיב חשוב במימוש הפוטנציאל התיירותי של אתרים אלה - הן כענף כלכלי והן כנכסים לאומיים בעלי ערך רב-דורי. משרד התיירות וגופים ממשלתיים נוספים השקיעו בשנים 2011 עד 2020 כספים רבים בפיתוח אתרי תיירות בישראל (כ-1.2 מיליארד ש"ח), ואולם כדי לשמר את ההשקעות הציבוריות בתחום התיירות ואת הערך הרב-דורי של אתרים אלו כמשאב לאומי היסטורי, נדרש להגן על התשתיות שלהם ולצמצם את הסיכונים הנובעים מהיעדר תחזוקה מתאימה.

מדוח זה עולה כי קיימת בעיה מתמשכת וארוכת שנים של תחזוקה וניקיון לא נאותים בחלקים משמעותיים מאתרי התיירות בישראל, שיש בה משום חסם למימוש הפוטנציאל התיירותי של אתרים אלה. בדוח מועלים ממצאים שונים בשורה של נושאים לרבות היעדר הגדרה ברורה למונח "אתרי תיירות"; היעדר בסיס נתונים למעקב אחר תחזוקתם של אתרי התיירות; שימוש לא יעיל במנגנון החוץ; היעדר מנגנון פיקוח אפקטיבי; ומדיניות מחייבת לתחזוקת אתרי עתיקות. בהיותו אחראי לתחום התיירות בישראל, מוטלת על משרד התיירות האחריות לנהל באופן הוליסטי את חוויית התיירות על כל מרכיביה, ובכלל זאת לנהל את הסיכונים הצפויים לענף התיירות באופן שיובטחו תחזוקה וניקיון ראויים באתרי התיירות בהתאם להליך סדור של ניהול סיכונים. לשם כך מוצע כי במסגרת בחינת ממצאי דוח זה ויישום המלצותיו יבחן המשרד את הפערים המופיעים בנהליו ובמסמכיו האסטרטגיים ואת ההצעות שהובאו לפניו במהלך השנים וכן גישות תחזוקה קיימות בגופי תיירות אחרים בארץ ובעולם. כמו כן מומלץ כי המשרד ירתום גורמים שותפים שנסקרו בדוח ואשר מחזיקים או משקיעים באתרי תיירות כמו רט"ג, קק"ל, משרד ירושלים ומורשת, רשויות מקומיות וכן משרד האוצר, וישתף אותם בגיבוש מודל תחזוקה ובגיבוש דרכים לשיפור הבקרה על תחזוקת האתרים שבאחריותם. עוד מוצע כי משרד התיירות ייזום ויפעיל גם ממשק עם מורי הדרך ועם ציבור המטיילים, בהיותם "סוכני שטח", לקבלת משוב שוטף על מצב התחזוקה והניקיון באתרים ויפרסם את הממצאים ואת המגמות בעניין זה כדי להגביר את השקיפות, את אחריותם לציבור ולתרום לתיקונם ולתחזוקתם של אתרי התיירות בישראל.